

Cooperación tributaria internacional

José Antonio Ocampo

Presentación la Conferencia “Los retos de la próxima reforma tributaria.
Una mirada al contexto internacional”,
organizada en la Universidad Externado de Colombia

0. Presentación de ICRICT, la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (<https://www.icriict.com/>)
1. **Los principales problemas** que presenta la tributación corporativa (al igual que la personal de altos ingresos):
 - Relocalización del registro de utilidades de las empresas (parcialmente de sus actividades, pero muchas veces solo las financieras) hacia sucursales en países con tasas de tributación más bajas o en paraísos fiscales.
 - Competencia tributaria: presión para bajar las tasas de tributación y reducir la base tributaria. El problema es aquí doble: presión para bajar los impuestos o de inversionistas extranjeros de obtener beneficios especiales (por ejemplo, beneficios tributarios para un período después de realizada la inversión). El caso más reciente e importante: la reforma tributaria de Estados Unidos de 2017.

En la terminología internacional, que ha adoptado el principal programa en la materia de la OCDE, “base erosion and profit shifting”, BEPS (erosión de la base impositiva y traslado de beneficios).

Curiosamente, no necesariamente se relocalizan las inversiones, sino meramente el registro de utilidades.

Inequidades que generan entre empresas multinacionales y empresas locales.

2. **Costos muy elevados:** las estimaciones de los investigadores del FMI estiman pérdidas de ingresos cercana a los 200.000 millones de dólares, o 1,3% del PIB, para países no pertenecientes a la OCDE; y de entre 400.000 y 500.000 millones de dólares, o alrededor de 1% del PIB, para los países de la OCDE.¹

El impacto es mayor sobre los países en desarrollo, porque dependen más de estas rentas: 16% de sus ingresos tributarios vs. 8% en los países desarrollados.

El Banco Mundial (“Doing Business”) estima que en los países de altos ingresos de la OCDE la tasa efectiva actual es de apenas 14,9% de los beneficios en el caso de una empresa local mediana, mientras que en los países en desarrollo la cifra varía según la región entre 11% y 20%, con un promedio cercano a 15%.

3. **El problema principal:** el principio de que las filiales y sucursales de las empresas son entidades independientes (“separate entity principle”).

En estas condiciones, los “precios de transferencia” que se utilizan para estimar la tributación no funcionan, porque no hay bienes y servicios equivalentes en el mercado para obtener un

¹ FMI (2015), *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, p. 21, figura 3.

precio de mercado equivalente para usar en la determinación del impuesto (“arms’ length price”).

El problema es particularmente grave por la importancia creciente de capital conocimiento e intangibles relacionados (patentes, marcas, valor de las redes comerciales).

Solución principal: hacer tributar las empresas donde se realizan efectivamente sus actividades productivas.

Problemas que genera la definición de localización de los ingresos por servicios...

... similar al problema emergente que genera el comercio electrónico/digital – ¿dónde se realiza, en este caso, la venta y las utilidades correspondientes?

4. Soluciones:

- La solución de largo plazo propuesta por la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT): *hacer tributar a las empresas multinacionales como entidades únicas (integradas) que realizan sus negocios a escala internacional* y, por lo tanto, sobre sus utilidades mundiales.

Distribuir después los recaudos de acuerdo a una fórmula de reparto (“formulary apportionment”) que tenga en cuenta dónde realizan sus actividades (ventas, empleo, recursos utilizados).

Garantizar, así, que los impuestos se pagan “donde se crea valor”.

Esta es la misma fórmula utilizada para la distribución de algunos impuestos en algunos países federales. El caso más importante en discusión: tributación corporativa común en la Unión Europea.

- *Fórmulas de transición:*
 - ✓ Tasa tributaria mínima mundial, liderada por los principales países desarrollados.
 - ✓ Eliminar las exenciones tributarias sobre utilidades/beneficios (aunque se podrían dejar para nuevas inversiones que los países quieran promover).
 - ✓ Método de “profit split” de la OCDE, o repartición de ciertos costos (administrativos del consorcio) o ingresos (intereses pagados entre sucursales y matriz, o entre sucursales) de acuerdo a fórmulas especiales. Alternativamente, limitar la deducción de intereses entre filiales y matrices.
 - ✓ El método brasileño: márgenes fijos a ciertas transacciones.
- *Definir presencia territorial* para evitar la elusión y evasión de impuestos a través del comercio electrónico y localizarlo donde efectivamente se realiza la venta.
- *Registro mundial de los activos* (equivalente a un registro mercantil, como el que se lleva a cabo en Colombia a través de las Cámaras de Comercio). Esencial también para manejar la evasión tributaria de las personas naturales de más altos impuestos.
- *Atacar el problema a través de las distorsiones que generan para la competencia:* este es el método que ha seguido la Comisión Europea. ¿Cómo se puede aplicar en la OMC? Problemas que generan las zonas francas y las zonas económicas especiales.

- *Transparencia*: divulgar actividades y utilidades obtenidas por las multinacionales país por país, y hacer públicos los informes correspondientes (o, al menos, a todas las administraciones tributarias que los soliciten).
- Para los países en desarrollo, evitar los problemas que pueda generar la tributación de las multinacionales y de las personas de altos ingresos con base en la residencia. Uso del modelo de doble tributación de la ONU en vez del de la OCDE.

5. **Instituciones** para manejar el problema:

- OCDE: Proyecto BEPS y Foro global para el intercambio de información.
- Avances de BEPS:
 - ✓ Reportes país por país, aunque solo para multinacionales muy grandes.
 - ✓ “Primary purpose test” para evaluar la sustancia económica del ingreso.
 - ✓ Condiciones para determinar cuándo hay un “establecimiento permanente”, para manejar el comercio electrónico.
- Pero la OCDE no es una institución mundial representativa...
- ... poner, por lo tanto, a la ONU en el centro. Transformar su Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en un órgano intergubernamental.
- Adoptar, además, una Convención de las Naciones Unidas sobre prácticas tributarias abusivas.
- Acuerdos regionales complementarios, en especial para evitar la proliferación de paraísos fiscales y garantizar el intercambio de información para fines tributarios.
- Reformar los tratados bilaterales, para que no sean acuerdos de “doble no tributación”. Permitir el uso amplio de retenciones en la fuente para pagos internacionales.
- No utilizar los sistemas de arbitraje para solución de controversias en materia tributaria. Reformar los acuerdos de protección a la inversión en tal sentido.

6. Reconocer que la elusión y evasión de impuestos son formas de corrupción.

Reconocer el pago justo de impuestos es un **principio básico de responsabilidad social empresarial**.

Ponerlo, por lo tanto, en el centro del Pacto Mundial de la ONU y en las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.